Reg.Sent.33/94

Reg.Ric.120/92

Repubblica Italiana.
In nome del Popolo Italiano

Il TRIBUNALE REGIONALE di GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA di TRENTO

ha pronunciato la seguente

SENTENZA.

sul ricorso n.120 del 1992, proposto da PIGIESSE s.r.l. in persona del procuratore speciale sign. Luciano Foti, rappresentato e difeso dall'avv Sergio Dragogna, con domicilio eletto presso lo studio avv.Nardelli in Trento, Vicolo Dallapiccola 3,

contro

il COMUNE di ROVERETO in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giampaolo Manica e Diego Senter, con domicilio eletto presso lo studio Busana in Trento, Via Suffragio 122, e con

l'intervento ad adjuvandum

dell'Ente Nazionale Circhi, in persona del Presidente in carica, rappresentato e difeso dall'avv. Sergio Dragogna, presso il quale ha eletto domicilio come sopra,

per l'annullamento

1.)-della comunicazione prot. 2466/552-91 di data 14 gennaio 1992 del Comune di Rovereto che nega l'autorizzazione per l'installazione di un circo equestre.

2.)-dell'atto generale presupposto, deliberazione del Consiglio Comunale di Rovereto n. 353 dd. 9 settembre 1991, che approva il "Regolamento per la concessione di aree per circhi equestri ed attività di spettacolo viaggiante e dei parchi di divertimento - modificazioni in attuazione della mozione 15 nov. 1990 ed altre modificazioni", in toto o nella parte "de qua" nella quale consente solo l'attività dello spettacolo che non comporta l'utilizzo di animali di origine esotica anche se addestrati alla presenza dell'uomo.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Rovereto, e quello dell'Ente Nazionale Circhi;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Udito alla pubblica udienza del 14 gennaio 1994 il relatore Consigliere Delio PACE, ed udito, altresì, l'avv.Giulio Margoni in dich.sost.dell'avv. Dragogna per il ricorrente,e per l'interveniente,e lo avv.Manica , per l'amministrazione resistente;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso notificato in data 18 marzo 1992, la srl PIGIESSE in persona del Procuratore Speciale sign.L.Foti, impugnava, chiedendone l'annullamento, i seguenti atti emessi dal Comune di Rovereto :

1.-la comunicazione-decisione dell'Assessore al Commercio, Agricoltura, Polizia Urbana e Trasporti n.2466/552-91 dd. 14 gennaio 1992, che denegava l'autorizzazione alla installazione di un circo equestre.

2.-la deliberazione consiliare n.353 dd. 9 settembre 1991, avente ad oggetto: "Regolamento per la concessione di aree per l'installazione dei circhi equestri, delle attività dello spettacolo viaggiante e dei parchi di divertimento - modificazioni in attuazione della mozione 5.11.1990 e altre modificazioni", in toto o in parte qua (punti A e B).

A sostegno del ricorso deduceva i seguenti motivi :

1.- Violazione e falsa applicazione degli art.1, 13 e 16 della legge 18 marzo 1968 n.337, dell'art.1 legge 29 luglio 1980, degli art.1 e 2 della legge 9 febbraio 1982 n.37 e dell'art.1 della legge 13 luglio 1984, per avere il Comune di Rovereto inteso vietare quanto lo stesso Stato promuove e tutela in vista della funzione sociale riconosciuta. Eccesso di potere per travisamento, contraddittorietà, illogicità, incompetenza.

Le norme citate dimostrano che lo Stato riserva una particolare attenzione verso gli spettacoli viaggianti ed i circhi, riconoscendone la funzione sociale e addirittura incentivandoli con contributi. Illegittimamente il regolamento comunale, che di fatto vieta i circhi, contrasta con tale normativa

2.- Violazione e falsa applicazione degli art.1, 13 e 16 della legge 18 marzo 1968 n.337,dell'art.70 del R.D.18 giugno 1931 n.773 (T.U.Leggi P.S.), degli art. 122 e 129 del R.D.6 maggio 1940 n.635 e dell'art.1 della legge 13 giugno 1913 n.611, essendo la competenza dell'autorità comunale circoscritta, per quanto riguarda l'attività circense, alle attribuzioni riconosciute in ordine alla determinazione delle aree ed essendo esclusa la possibilità per l'autorità

comunale di creare limitazioni diverse da quelle previste dalla legge vigente. Incompetenza.

Il Comune di Rovereto è uscito dall'ambito delle competenze stabilite dalla legge, ponendo limitazioni non consentite dalla stessa, che contiene i compiti del Comune nella gestione delle aree mentre non è legittimo porre limiti alla attività circense al di fuori di quelli stabiliti dalle norme penali.

3.- Violazione e falsa applicazione dell'art.1 della legge 16 marzo 1968 n.337, ed eccesso di potere per travisamento contraddittorietà ed illogicità.

Nel Regolamento Comunale, che assertamente traduce la Dichiarazione universale dei diritti degli animali, è prevista una inspiegabile e contraddittoria discriminazione tra animali domestici ed animali di origine esotica o selvaggia: si adducono motivazioni inesatte in fatto ed il provvedimento è quindi contraddittorio ed inadeguato a realizzare le dichiarate finalità.

Si è costituito il Comune di Rovereto contestando le tesi del ricorso ,e preliminarmente eccependone l'inammissibilità per tardiva proposizione, per quanto riguarda l'impugnativa del Regolamento Comunale.

Nel merito deduceva la duplice motivazione del provvedimento, che viene contestato solo in uno dei due

argomenti con la conseguente richiesta di reiezione del ricorso stesso.

Con atto notificato il 25 maggio 1992, l'ENTE NAZIONALE CIRCHI interveniva ad adjuvandum, col ministero del medesimo avvocato Sergio Dragogna, deducendo i medesimi motivi del ricorso principale.

Con atto notificato il 22 giugno 1992, la ricorrente presentava memoria con motivo aggiunto, basato sul rilievo che l'Amministrazione comunale di Rovereto non aveva provveduto ad aggiornare almeno una volta all'anno l'elenco delle aree per spettacoli viaggianti e circhi disponibili.

L'Amministrazione contestava la tempestività del motivo aggiunto, che si riferisce ad atti e fatti già conoscibili al momento del ricorso principale.

Alla pubblica udienza del 2 luglio 1992, su concorde richiesta delle parti la causa è stata rinviata.

Alla pubblica udienza del 14 gennaio 1994, la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

Ritiene il Collegio opportuno esaminare preliminarmente le due eccezioni sollevate dal Comune di Rovereto .

La prima attiene alla tardività dell'impugnazione del Regolamento Comunale approvato con deliberazione n.353 di data 9 settembre 1991, pubblicata all'albo pretorio per quindici giorni a partire dal 5 dicembre 1991 e quindi è divenuta esecutiva dal 21 dic.1991. Ne consegue che da tale data decorrevano i termini per l'impugnazione, in quanto il provvedimento era senza dubbio direttamente ed immediatamente lesivo per la Pigiesse, che notoriamente utilizza animali selvatici. Essendo il ricorso stato notificato solo in data 18 marzo 1992, esso appare nettamente tardivo

L'eccezione è infondata e va reietta.

E' noto che l'impugnativa dei Regolamenti è in generale ammessa unitamente all'impugnazione dei provvedimenti che li applicano (giur.costante, vedi CdS.VI,24 ottobre 1980 n.962, e TRGA Trento,23 luglio 1993 n.263.)

Nè può ritenersi che la lesione dell'interesse sia emersa al momento della pubblicazione della norma in quanto nella specie si è di fronte a norma regolamentare pubblicata all'albo pretorio del Comune ma destinata ad aver efficacia nei confronti di soggetti siti in tutto il territorio comunale ed anche all'estero.

A parte l'illogicità della tesi seguendo la quale le direzioni dei vari circhi sarebbero tenute a verificare

mensilmente le affissioni agli albi di tutti i Comuni della Repubblica, nel caso di specie si deve ritenere che la Pigiesse, agente per il Circo Moira e per il Circo di Mosca, dovesse ritenersi esplicitamente indicata nel provvedimento, avendo la stessa inoltrato domanda di autorizzazione all'installazione del circo nell'area tradizionale ancora in data 12 dicembre 1991, e cioè prima della approvazione e della data di entrata in vigore del Regolamento de quo, ed essendo il provvedimento quasi una risposta alla sua domanda.

Incombeva all'Amministrazione pertanto l'onere di tempestiva evasione della richiesta e comunque di notifica, o comunque di comunicazione, almeno per estratto, del Regolamento approvato, alla Pigiesse quale ditta alla quale esso direttamente si riferiva (Art.33 l.Pr.30 nov.1992 n.23 e precedentemente Legge 7 agosto 1990 n.241).

Non può pertanto l'inadempienza dell'Amministrazione ritorcersi contro chi ne subisce l'inesatta applicazione.

La giurisprudenza invocata dall'Amministrazione non si attaglia al caso in esame, che presenta una fattispecie del tutto particolare.-

La seconda eccezione sollevata dall'Amministrazione concerne un principio giuridico consolidato secondo il quale, a fronte di un provvedimento che motiva con una

pluralità di ragioni, tra loro autonome, è sufficiente che si consolidi o venga convalidata la legittimità di una delle ragioni, per sorreggere l'intero provvedimento.

Osserva l'Amministrazione che le censure dedotte si rivolgono tutte contro il Regolamento, mentre la comunicazione impugnata adduceva anche l'indisponibilità della piazza.a causa di lavori edilizi.

Tale motivazione si è consolidata con la conseguenza che l'atto amministrativo seguita a produrre i suoi effetti indipendentemente dal giudizio sul motivo dedotto.

Anche questa seconda eccezione va respinta.

Innanzitutto va osservato che, sebbene il ricorrente abbia usata una particolare espressione limitativa, asserendo che il Regolamento "merita riforma, unitamente all'atto di concreta applicazione, per la parte che vieta la concessione di aree comunali a spettacoli che utilizzino animali di origine esotica e selvatica", si deve ritenere che in realtà si impugna il divieto generale, e cioè quello relativo all'utilizzo di animali esotici, perchè una volta eliminato tale disposto, non si potrebbero frapporre ulteriori preclusioni per l'installazione del circo, anche se talune aree fossero occupate o indisponibili,

in relazione al preciso obbligo, stabilito dalla legge per i Comuni, di reperire aree idonee ad ospitare le relative strutture mobili.

Si deve inoltre aggiungere che la nota 14 gennaio 1992 dell'Amministrazione comunale comunica l'indisponibilità della piazza richiesta per lavori edilizi di ristrutturazione, ma aggiunge peraltro che la installazione di spettacoli viaggianti è consentita solamente per attività che non comportino l'utilizzo di animali di origine esotica.

Il termine "*peraltro*" che collega i due motivi sta appunto a significare che il vero motivo di reiezione della domanda è quello connesso alla nuova norma regolamentare e che il motivo relativo alla disponibilità dell'area è secondario e risolvibile, anche in considerazione degli obblighi incombenti sull'Amministrazione comunale, in materia di aree per spettacoli viaggianti, oneri che renderebbero illegittimo il diniego così come formulato, senza riferimento ad ulteriori cause ostative che rendessero impossibile l'utilizzo di aree alternative a quella richiesta.

Reiette le eccezioni preliminari si può passare all'esame di merito del ricorso.

Il primo motivo deduce violazione e falsa applicazione di legge (art.1, 13 e 16 della legge 18

marzo 1968 n.337, art.1 legge 29 luglio 1980, art.1 e 2 della legge 9 febbraio 1982 n.37 ed art.1 della legge 13 luglio 1984) , nonchè eccesso di potere per travisamento, contraddittorietà, illogicità ed incompetenza.

Il Comune, asserisce il ricorso, ha inteso vietare una attività che lo Stato, con provvidenze ed incentivi, vuole invece promuovere, riconoscendone la funzione sociale.

La censura va accolta.

Va prioritariamente sottolineato che il potere regolamentare dei Comuni non è assoluto ma è stato attribuito con la clausola " in conformità alle leggi" (art.2 L.R.21 ottobre 1963 n.29).Anche la recente legge 8 giugno 1990 n.142 sull'ordinamento delle autonomie locali e la sua traduzione in legge regionale (art.5 L.Reg..4 gennaio 1993 n.1) che hanno notevolmente ampliato il potere regolamentare attribuito ai Comuni, precisano che esso deve avvenire "*nel rispetto della legge e dello Statuto*"

E' comunque principio costituzionale sulla gerarchia delle fonti che la norma regolamentare non può mai contraddire una norma statale nella medesima materia. (giurisp.costante, da ultimo Corte Conti.Sez.contr. 9 ott.1990 n.58) e che "il potere di dettare norme di

natura regolamentare non è nell'ordinamento vigente rimesso ad libitum all'Amministrazione comunale, postulando esso la necessaria presenza di una apposita previsione a tal fine da parte del legislatore".(CdS.IV. 14 febbraio 1990 n.84).

A prescindere dalla illogicità e contraddittorietà delle norme regolamentari di fatto assunte,che contrastano chiaramente con una serie di disposizioni legislative tese ad incentivare, oltre che a sottoporre a rigido controllo, l'attività circense, l'Amministrazione comunale di Rovereto ha invaso la competenza del legislatore, senza che alcuna norma legislativa la autorizzasse.

Il secondo motivo di ricorso deduce violazione e falsa applicazione degli art.1, 13 e 16 della legge 18 marzo 1968 n.337,dell'art.70 del R.D.18 giugno 1931 n.773 (T.U.Leggi P.S.), degli art. 122 e 129 del R.D.6 maggio 1940 n.635 e dell'art.1 della legge 13 giugno 1913 n.611, in quanto la competenza del Comune sarebbe limitata per quanto riguarda l'attività circense alle attribuzioni

riconosciute in ordine alla determinazione delle aree. Da qui un ulteriore vizio di incompetenza.

La censura ricalca la precedente e sono uguali i motivi per i quali viene accolta, anche se potrebbero in teoria sussistere, (ma l'Amministrazione non li ha invocati), motivi di igiene, di sicurezza o di altro tipo, che avrebbero potuto consentire una regolamentazione delle aree più rigida e limitativa, proprio in attuazione alle legge invocate dal ricorrente.

Ma non sono certamente queste le ragioni che sottostanno alla mozione consiliare dalla quale prese spunto la modifica regolamentare.

Il terzo motivo infine deduce violazione dell'art.1 della legge 18 marzo 1968 n.337 ed eccesso di potere per travisamento, contraddittorietà ed illogicità.

Afferma la ricorrente che vi è contraddizione tra gli scopi dichiarati, e cioè la traduzione in provvedimenti concreti della Dichiarazione Universale dei diritti degli animali, e quanto contenuto nel regolamento, il quale opera una discriminazione tra

animali selvatici ed animali domestici, ed ha trascurato il fatto che, sulla base della Dichiarazione di Washington, i circhi ora utilizzano solo animali nati in cattività.

La censura entra invero nel merito della diatriba ed esula dal presente giudizio, che si limita ad accertare la incompetenza del Consiglio Comunale a modificare norme legislative o ad interpretarle in forma contraddittoriamente riduttiva.

Pare anche legittimo trascurare l'eccezione di tardività del motivo aggiunto presentato, che appare irrilevante.

Il ricorso viene pertanto accolto con annullamento degli atti impugnati, ed assorbimento di ogni altra censura o eccezione.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate a favore della PIGIESSE s.r.l. nella misura di Lire 3:000:000:-(Tre milioni) compensando quelle relative alle altre parti in giudizio.

P.Q.M.

IL TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DI TRENTO

definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso n.120/92, e per l'effetto annulla i provvedimenti impugnati.

Condanna l'Amministrazione alle spese del giudizio nei confronti della Pigiesse srl, che si liquidano in Lire tre milioni.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Trento, addì 14 gennaio 1994, dal Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa in Camera di Consiglio, con l'intervento dei Magistrati :

Sandro MICHELOTTI — Presidente

Pierluigi LODI — Consigliere

Delio P A C E — Consigliere estensore

Il Segretario

Pubblicata nei modi di legge, mediante deposito in Segreteria addì 2.3.94

Il Segretario Generale
-dott. Giorgio Paolino-